



La coerenza delle politiche di sviluppo dell'Unione Europea:

“Una disposizione del Trattato di Lisbona, un dovere per il rispetto dei Diritti Umani”

Edizione italiana a cura di GVC




un mondo di solidarietà

European NGO confederation
for relief and development

CONCORD

Confédération européenne des ONG
d'urgence et de développement



Edizione italiana a cura di GVC

GVC è un'organizzazione non governativa laica e indipendente che dal 1971 ha scelto la cooperazione internazionale e l'educazione allo sviluppo come strumenti per costruire un mondo migliore, equo e solidale.

Sin dalla fondazione, GVC ha realizzato centinaia di progetti, creato migliaia di partenariati, formato centinaia di operatori allo sviluppo. Grazie al patrimonio di esperienze GVC è in grado di gestire strategie di intervento e azioni integrate capaci di rispondere ai bisogni di territori diversi tra loro, dalla sanità alla sicurezza alimentare, dallo sviluppo rurale alla ricostruzione, dal rispetto dei diritti all'educazione.

Negli oltre trenta paesi in cui GVC ha operato, è stata alleviata la povertà, è stato garantito l'accesso all'acqua, al cibo, alla salute a milioni di persone.

L'obiettivo è andare oltre la necessaria solidarietà, superando l'emergenza, per produrre una vera autonomia e uno sviluppo appropriato e sostenibile delle comunità coinvolte.

Informazioni e Contatti:

GVC - Gruppo di Volontariato Civile

Via dell'Osservanza 35/2, Villa Aldini, 40136 Bologna

T +39 051585604 | F +39 051582225

www.gvc-italia.org | gvc@gvc-italia.org

Contenuti

Sintesi

1

Introduzione

5

2.0 Sicurezza Alimentare:

La sicurezza Alimentare e il diritto all'alimentazione

11

Sintesi

Con questo Rapporto CONCORD vuole identificare alcune incoerenze tra le politiche UE e gli obiettivi di sviluppo. Come stipulato nel Trattato di Lisbona, la UE è impegnata a sradicare la povertà nei paesi in via di sviluppo (PVS). Salvaguardando la propria prosperità la UE non si pone in contrasto con l'obiettivo di migliorare gli standard di vita delle persone povere nei PVS. In effetti, nel mondo interconnesso di oggi il primo obiettivo non può essere raggiunto a prescindere dal secondo. Con l'articolo 208 del Trattato di Lisbona, la *Policy Coherence for Development* (PCD)¹ è divenuta un obbligo all'interno del trattato. L'articolo implica che tutte le politiche della UE devono essere di supporto alle necessità di sviluppo dei PVS, o quanto meno non in contraddizione con l'obiettivo dello sradicamento della povertà.

Il principio della PCD propone un approccio nuovo, con l'introduzione nella *policy making* di obiettivi più ampi e più a lungo termine. Assieme alle politiche per lo sviluppo e agli aiuti effettivi, la PCD costituisce uno strumento significativo e complementare che può avere un impatto notevole sullo sviluppo sostenibile, sullo sradicamento della povertà e sul rispetto dei Diritti Umani.

Nel Rapporto, un approccio basato sui diritti umani viene applicato alle politiche UE ritenute contrarie alla base di riferimento costituita dalla PCD. Ciò richiede un focus sulla protezione dei diritti umani delle persone più povere e marginalizzate della società, un impegno che la UE dovrebbe far proprio, ponendosi come leader attivo nel promuovere e difendere i diritti umani.

La PCD non costituisce infatti solo una condizione prevista dal trattato ma anche un obbligo rivolto ad assicurare l'effettivo rispetto dei diritti umani delle persone povere e un progresso accelerato nella direzione dello sradicamento della povertà.

CONCORD accoglie positivamente gli sforzi compiuti finora, ma fa appello alla UE per un'applicazione della PCD in tutte le politiche europee più concreta e corretta. L'ambizione di CONCORD è di spingere l'Unione Europea a cambiare le politiche non coerenti con questi principi, data la sempre maggiore evidenza che la PCD ha il potenziale necessario per fare la differenza con riferimento alla condizione di milioni di persone nei Paesi in Via di Sviluppo. Nel Rapporto vengono proposte alle istituzioni della UE responsabili della corretta applicazione del Trattato di Lisbona numerose raccomandazioni volte ad accrescere la coerenza delle politiche. Il Rapporto include un capitolo sul quadro istituzionale e quattro capitoli tematici che si concentrano su quattro aree relative alle politiche per la

sicurezza alimentare, le risorse naturali, la sicurezza delle persone e l'emigrazione. Questi capitoli esaminano in dettaglio le politiche dell'Unione, le misure specifiche, le funzioni e gli strumenti volti a promuovere, o che al contrario ostacolano, l'effettiva realizzazione della PCD.

Il quadro istituzionale

La PCD costituisce un impegno politico che richiede un costante impegno politico per tradursi in scelte corrette a favore dei poveri dei PVS.

Il Presidente della Commissione Europea ha un grande ruolo da svolgere come custode del Trattato; nello stesso tempo il Consiglio dell'Unione e il Parlamento europeo devono esercitare il loro potere legislativo in maniera responsabile, tenendo conto dell'impatto delle politiche europee oltre i confini dell'Europa. Vi è anche bisogno di una struttura istituzionale adeguata e di un insieme di strumenti di *policy* specifici e di meccanismi adeguati per l'organizzazione e la realizzazione della PCD.

Diversi strumenti e meccanismi in effetti già esistono, quali, ad esempio, le analisi di impatto, il *Rapporteur* sulla PCD nel Parlamento europeo, il Mediatore europeo. Ma essi devono essere migliorati; vanno chiariti i compiti delle funzioni specifiche,

con riferimento, in particolare, alla loro competenza su questioni relative alla PCD, ne va rafforzato il ruolo sia all'interno delle istituzioni europee sia negli Stati Membri. Soprattutto, deve essere ascoltata la voce delle persone che denunciano la mancanza di coerenza. In questo modo, sistemi più adeguati, inclusi meccanismi formali di denuncia devono essere messi a punto per identificare le incoerenze e porvi rimedio, in accordo con gli obblighi previsti dalla PCD.

**SOLO
7 DELLE 164
VALUTAZIONI D'IMPATTO DELLE
NUOVE POLITICHE PROPOSTE
DALLA COMMISSIONE EUROPEA
HANNO ANALIZZATO IL PROPRIO
IMPATTO SUI PAESI IN VIA DI
SVILUPPO (2009-2011)**

¹ Nota alla traduzione italiana: di seguito si è deciso di tradurre il documento in "La coerenza delle Politiche di Sviluppo" lasciando invariato l'acronimo in lingua inglese PCD
Traduzione di Giuliana Visco

La sicurezza alimentare

Oggi, 925 milioni di persone in tutto il pianeta soffrono la fame. La sicurezza alimentare è un diritto umano universale che tutti gli Stati sono obbligati mutuamente a rispettare, proteggere e realizzare. L'Unione Europea, in quanto principale attore mondiale nel commercio agricolo, ha al riguardo una particolare responsabilità.

Realizzare il Diritto all'alimentazione richiede cambiamenti nei modi di produzione così come l'ampliamento delle possibilità di accesso a un'alimentazione nutriente e economicamente accessibile. In questo contesto, la UE ha bisogno di cambiare molte delle sue politiche correnti, che hanno effetti sulla sicurezza alimentare nei paesi più poveri del mondo e che riguardano il commercio, l'agricoltura, la regolamentazione finanziaria, il clima, gli investimenti esteri. La riforma della Politica Agricola Comune (PAC) della UE costituisce un'importante opportunità per dimostrare la volontà dell'Unione ad aiutare i PVS nella transizione verso l'autosufficienza alimentare. Questo richiede per la UE una inversione ad U: si tratta di riconoscere che la crescente richiesta globale di cibo rende illegittimo il mantenimento di sussidi alle esportazioni europee.

La UE deve dimostrare un impegno maggiore per far divenire la PCD un elemento operativo della PAC. Per limitare l'eccessiva variabilità dei prezzi dei generi alimentari sia per i coltivatori sia per i consumatori, la UE dovrebbe farsi altresì promotrice di un miglioramento della *governance* internazionale della sicurezza alimentare, basato sul diritto all'alimentazione. Oltre a interventi di regolamentazione del mercato, la costituzione di scorte di riserva di prodotti alimentari possono migliorare la salvaguardia della sicurezza alimentare e mantenere la stabilità dei prezzi. Le politiche europee che guidano trend globali come il fenomeno dell'accaparramento della terra devono includere forti criteri di sostenibilità con riferimento ad aspetti sociali ed ambientali, specialmente per quel che riguarda la produzione di biocarburanti.

Le risorse naturali

Molti paesi ricchi di risorse naturali restano fra i più poveri al mondo. I cittadini non traggono profitto dalla ricchezza naturale custodita nella terra che abitano. È però stabilito dai trattati internazionali sui Diritti umani che le donne e gli uomini di tutto il pianeta hanno diritto a trarre profitto da queste risorse. Le risorse naturali costituiscono una componente cruciale per lo sviluppo umano e sociale, purché siano usate in modo sostenibile. La UE è uno degli attori che persegue strategie aggressive per accedere alle risorse dei PVS.

I politici europei hanno però l'obbligo di assicurarsi che le politiche volte ad agevolare l'importazione dai paesi in via di sviluppo non minaccino gli obiettivi di sviluppo o conducano, direttamente o indirettamente, alla sofferenza e alla violazione di diritti umani. Il target del 10% di "energie rinnovabili nel settore trasporti" previsto dalla Direttiva europea sulle energie rinnovabili (RED) pone sfide importanti per gli obiettivi di sviluppo. In particolare, la direttiva accresce la pressione sulla terra e sull'acqua. L'Unione Europea dovrebbe rivedere questa politica e imporre decisi criteri di sostenibilità. La *EU Raw Materials Initiative* d'altra parte non contiene incentivi in grado di coinvolgere i PVS nel processo, dall'elevato valore aggiunto, dell'estrazione delle risorse estratte, cosa che invece la UE dovrebbe incoraggiare.

Il primo passo per rendere i Paesi in Via di Sviluppo effettivamente in grado di utilizzare le proprie risorse naturali è quello di assicurare massima trasparenza e vigilanza pubblica sui flussi di reddito che vanno dalle società multinazionali estrattive ai governi. L'Unione Europea deve dare il suo contributo richiedendo a tutte le società europee coinvolte nell'estrazione delle risorse naturali di rendere trasparenti le loro operazioni finanziarie.

NEL NOSTRO PIANETA
1 PERSONA SU 7
VA A DORMIRE AFFAMATA,
MENTRE 1/3 DEGLI
ALIMENTI PRODOTTI SI
PERDE O VIENE SPRECATO.

I RICAVI PER IMPORTAZIONI
DI RISORSE NATURALI
PROVENIENTI DA AFRICA,
ASIA E AMERICA LATINA
SUPERERANNO
24 VOLTE
GLI AIUTI ALLO SVILUPPO.

La sicurezza delle persone

Al centro della sicurezza umana è il diritto fondamentale alla vita, all'incolumità fisica, a essere liberi dal rischio di una morte prematura e prevenibile. La sicurezza e la giustizia dovrebbero essere considerate come diritti di base e dovrebbero essere garantite per il benessere delle persone, nel rispetto dei loro diritti e in risposta a loro sensazioni di insicurezza. L'agenda europea per la sicurezza e lo sviluppo riconosce che non ci può essere "sviluppo sostenibile senza pace e sicurezza, e che senza sviluppo e sradicamento della povertà non vi sarà pace sostenibile". Non vi sono stati, tuttavia, particolari progressi nel mettere in pratica politiche indirizzate a rispondere in maniera adeguata a questa connessione. Le politiche di sicurezza di molti degli Stati membri mostrano chiaramente il contrasto esistente tra la salvaguardia dei propri interessi economici e di sicurezza e la PCD.

La UE non dovrebbe affermare il proprio interesse economico e di sicurezza a scapito di quello dei paesi suoi partner e delle loro popolazioni. Per evitare di produrre danni e per cogliere le occasioni di costruire condizioni di pace durevole, le politiche della UE devono mostrare maggiore "sensibilità ai conflitti" e adottare un approccio preventivo a lungo termine. Nonostante una posizione del Consiglio del 2008, l'Unione continua a esportare armi a noti violatori di diritti umani e le aree di conflitto continuano a essere una realtà. Le esportazioni di armi costituiscono una minaccia enorme per la sicurezza e un grave impedimento per uno sviluppo sostenibile. Vanno messi in atto meccanismi adeguati per assicurare che i controlli sulle esportazioni di tecnologie e attrezzature militari siano rispettati, in accordo con gli obblighi della PCD.

L'emigrazione

Per un periodo le emigrazioni sono state al centro del dibattito sulle politiche europee. La UE ospita attualmente circa 31,8 milioni di migranti. Ognuno ha la possibilità di esercitare il proprio diritto di migrare o restare nel proprio paese, ma qualsiasi cosa si scelga, dovrebbe essere rispettato il diritto di vivere la propria vita con dignità. La mancanza di occasioni decorose di lavoro rimane un importante fattore di spinta dell'emigrazione economica, ma all'altra estremità del percorso migratorio sono le possibilità di accedere a un'occupazione adeguata a porre una seria sfida all'integrazione dei migranti nei paesi d'arrivo. Un trend comune nelle iniziative europee è il loro focus sulla gestione dei flussi migratori nell'ottica di realizzare gli obiettivi economici unilaterali della UE, senza esplorare il pieno potenziale del nesso tra emigrazione e sviluppo da cui potrebbero trarre profitto gli stessi migranti e tanto il paese d'origine quanto quello di arrivo.

L'approccio restrittivo delle politiche migratorie correnti della UE, governato dall'*EU Global Approach to Migration*, è insufficiente per l'assenza di considerazione delle implicazioni per lo sviluppo e dei requisiti per il rispetto dei diritti umani.

Possibilità decorose di lavoro e problemi legati al lavoro costituiscono fattori chiave che le politiche migratorie e di integrazione dell'Unione dovrebbero affrontare più in profondità, in linea con gli obblighi previsti dalla PCD. Il sistema di protezione legale e sociale dei migranti deve essere migliorato nella UE così come su scala globale. A questo fine, la UE dovrebbe usare la sua influenza internazionale per promuovere standard internazionali che proteggano i lavoratori migranti. Gli Stati membri della UE dovrebbero inoltre firmare, ratificare e realizzare la Convenzione Internazionale delle Nazioni Unite per la Protezione dei lavoratori migranti e delle loro famiglie.

**AD OGGI NESSUN
PAESE A BASSO
REDDITO O COLPITO
DA CONFLITTI HA
RAGGIUNTO UN SOLO
OBIETTIVO DEL
MILLENNIO.**

**IL 90% DEI MIGRANTI,
CIRCA 214 MILIONI, È
COSTITUITO DA LAVO-
RATORI MIGRANTI E DAI
LORO FAMILIARI.**

**IL CPD HA PER
OBIETTIVO EVITARE
LO SPRECO
DI DENARO
IN POLITICHE
DANNOSE PER LO
SVILUPPO**



Introduzione

Il contesto (del Rapporto)

In risposta alla crisi finanziaria e ai problemi in corso nell'eurozona l'Unione europea (UE) e i suoi Stati membri stanno affrontando sfide economiche cruciali. Per contenere i deficit bisogna attendersi misure di austerità e tagli nei bilanci pubblici.

Queste difficoltà non possono però giustificare un atteggiamento di chiusura da parte della UE. Anche il resto del mondo è colpito da questa crisi persistente e ripetitiva e donne e uomini nei paesi in sviluppo (PVS) continuano a soffrire acutamente di fronte ad altre sfide globali come l'insicurezza alimentare e i cambiamenti climatici.

L'Unione continua a giocare un ruolo fondamentale a livello globale e le sue decisioni possono fare la differenza. La UE è impegnata a sradicare la povertà nei PVS, come è affermato nel Trattato di Lisbona². In tempi di crisi globale la cooperazione allo sviluppo e le considerazioni sullo sviluppo hanno più senso che mai: non solo per questioni di solidarietà - un valore fondante della stessa Unione - ma anche per ragioni di stabilità economica e sociale, pace internazionale e conservazione della biodiversità. Così come è fondamentale e nell'interesse della UE perseguire la prosperità al suo interno, lo è anche migliorare gli standard di vita dei poveri nei PVS. In questo nostro mondo, così interconnesso, sarebbe un errore pensare che l'Unione possa realizzare una cosa senza l'altra.

Bisogna prendere due strade parallele: quella di rendere veramente efficaci gli aiuti allo sviluppo e quella di un maggiore impegno nella realizzazione della *Policy Coherence for Development* (PCD).

Il 2011 offre un'opportunità per la UE di approfondire e riaffermare il suo impegno a rendere efficaci gli aiuti allo sviluppo al Quarto Forum di alto livello sull'efficacia degli aiuti (HLF4) che si terrà a Busan, nella Corea del Sud. L'attuazione degli impegni sottoscritti riguardo all'efficacia degli aiuti potrebbe aumentare significativamente l'impatto delle politiche di sviluppo dell'Unione. È vitale che gli Stati membri della UE si adoperino con decisione a realizzare gli impegni di Assistenza ufficiale allo sviluppo (ODA) da tempo definiti. A tal fine, tutti gli Stati membri della UE devono adottare una legislazione nazionale vincolante o specifici piani d'azione che indichino con precisione come intendono raggiungere entro il 2015 gli obiettivi di spesa nell'ambito dell'ODA sui quali si sono individualmente impegnati.

Ma non si esaurisce tutto con gli aiuti.

Oltre agli impegni per l'assistenza allo sviluppo e all'agenda relativa all'efficacia degli aiuti, la PCD dovrebbe costituire per la UE una indiscussa priorità politica.

Il principio della PCD è stato nell'agenda europea per decenni, con il sostegno nel 2006 del Consenso europeo sullo sviluppo³. Con l'articolo 208 del Trattato di Lisbona, la PCD è quindi diventata un obbligo all'interno del trattato:

“L'Unione tiene conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell'attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo”. La PCD riconosce che la cooperazione allo sviluppo e gli aiuti non sono sufficienti a soddisfare i bisogni dei PVS. Ciò implica che in tutte le aree in cui esse operano le politiche europee devono sostenere lo sviluppo di questi paesi o, almeno, non devono essere in contrasto con l'obiettivo dello sradicamento della povertà.

Aderire alla PCD non significa impegnare maggiori risorse per la cooperazione allo sviluppo ma vuol dire impegnarsi a prevenire che le risorse siano sperperate per politiche pregiudizievoli per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo. Ciò detto, la PCD non va vista in contrapposizione agli aiuti e non va usata come pretesto per non adempiere agli impegni in materia di aiuti sottoscritti dall'Unione Europea.

² Articolo 208 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea

³ Consenso Europeo sullo Sviluppo del 24 febbraio 2006 (2006/C 46/01)

Obiettivi e Struttura del Rapporto

Con questo rapporto, CONCORD punta a individuare le incoerenze tra le politiche dell'Unione e gli obiettivi di sviluppo in quattro macro aree di *policy*: la sicurezza alimentare, le risorse naturali, la sicurezza delle persone e le migrazioni.

Il rapporto ripercorre l'intero ciclo del *policy making* con raccomandazioni sulle questioni al centro dell'attenzione politica e sulla meccanica del sistema e con raccomandazioni specifiche su ciascuna delle aree delle politiche comunitarie. CONCORD ambisce ad ottenere dalla UE una serie di cambiamenti nelle sue politiche, poiché è sempre più evidente che la PCD ha il potenziale per costituire una differenza significativa per milioni di vite di persone nei PVS.

Il rapporto cerca di raccontare, per quanto possibile, le esperienze concrete di chi è colpito, nei PVS, dall'incoerenza delle politiche della UE. Il compito è difficile; in effetti, a differenza che in una catena di produzione alimentare dove esistono sistemi di tracciabilità utilizzabili per garantire predefiniti standard di qualità, non si dispone di un simile sistema per esaminare e valutare l'impatto delle politiche. Faremo quindi ricorso a esempi chiari, significativi e concreti per mostrare, laddove è possibile riscontrare un collegamento diretto a un'iniziativa dell'Unione, l'impatto negativo delle politiche comunitarie. Può essere difficile isolare l'impatto di specifici interventi della UE, dato che nei contesti in via di sviluppo coesistono spesso una miriade di attori (quali, ad esempio, singoli donatori, governi degli stessi PVS, società private). La prospettiva che abbiamo adottato è di considerare sì la UE come un'entità di *policy-making* che opera in territorio europeo, ma anche come un attore particolarmente importante sulla scena globale, che contribuisce alla definizione di indirizzi politici globali. Per questo motivo, le incoerenze che risultano dall'influenza negativa di organismi internazionali o di sistemi in un modo o in un altro sostenuti dall'Unione vengono comunque evidenziate in questo Rapporto.

Il primo capitolo considera i meccanismi della PCD proposti dalla UE e fornisce un'analisi delle sfide e dei pericoli per la PCD nella realtà politica esistente.

I capitoli tematici di questo rapporto esaminano in maggiore dettaglio quanto le politiche e le misure effettivamente messe in atto premiano o minino gli sforzi volti alla promozione della PCD.

Per illustrare le diverse aree le cui politiche sono prese in considerazione si utilizzano studi di caso relativi a situazioni reali nelle quali la mancanza di coerenza risulta evidente .

La coerenza delle politiche di sviluppo: una visione, un obbligo, uno strumento.

Coerenza delle politiche. A che fine?

In risposta alla crisi economico-finanziaria osserviamo ora una più chiara affermazione da parte della UE dei propri interessi domestici unilaterali. Questa posizione è giustificata dalla necessità di non perdere competitività a livello globale. Al contrario, il principio della PCD propone un approccio differente con l'introduzione nel *policy making* di obiettivi più ampi e a lungo termine. Si tratta, in fondo, di un approccio che può anche essere più ragionevole e meno costoso, in grado di offrire soluzioni più innovative ed equilibrate, piuttosto che mettere sotto pressione i gruppi sociali ed economici più deboli, costringendoli a compromessi per loro inaccettabili.

Richiedere che la UE dia prova di maggiore responsabilità nel fornire il suo contributo a uno sviluppo globale equo e sostenibile potrebbe quindi essere un modo più efficace e meno costoso per migliorare il benessere di tutti.

La definizione della PCD è criticata a causa della confusione che si è andata creando per il diverso uso del concetto di "coerenza" da parte delle istituzioni europee: il termine "sviluppo" – la "D" nella PCD – è qui di fondamentale importanza. L'obiettivo degli sforzi indirizzati alla ricerca della coerenza devono tenere esplicitamente conto anche degli impatti esterni che le politiche comunitarie possono avere sulla vita delle persone nei PVS. L'obiettivo di una maggiore coerenza (senza qualificazioni) nella promozione degli interessi dell'Unione non è di per se in contraddizione con la PCD, in quanto la promozione degli obiettivi di sviluppo costituisce una parte intrinseca dell'*acquis* comunitario e degli interessi politici dell'Unione.

La coerenza delle politiche di sviluppo. Cosa non è?

Il *policy making* della UE è questione complessa, soggetta a molti interessi particolari e in conflitto tra loro. L'impegno ad attuare la PCD, riconoscendo l'esistenza di questi conflitti, può agire da incentivo nel rispondere agli interessi di tutti le parti interessate. La PCD promuove la trasparenza e un *policy making* di tipo partecipativo aperto non solo agli interessi europei ma anche a quelli presenti nei paesi terzi, inclusi quelli di chi non ha voce o di chi ha un ruolo marginale rispetto al centro dell'azione politica. La PCD è a favore di un aumento del dovere di dar conto delle decisioni di *policy*, dato che l'impatto delle politiche in termini di sostenibilità per i paesi terzi – sul piano sociale, economico e ambientale e con riferimento al benessere delle generazioni future – ha luogo nelle primissime fasi del *policy making*.

Il processo della PCD è un modo pratico di aumentare la conoscenza e la comprensione dell'impatto, voluto o meno, delle politiche. La PCD può incoraggiare le istituzioni europee a impegnarsi in un processo politico più aperto, invitando voci critiche ed esaminando nuove opzioni di *policy* anziché scartarle rapidamente. Potrebbe invitare all'esame di un'evidenza aneddotica ed empirica, di dati qualitativi provenienti direttamente "dal campo", che potrebbero non corrispondere ai modelli usati correntemente, o soddisfare la richiesta di indicatori quantitativi o di misure di altro tipo.

Le riunioni, chiuse e riservate agli esperti, che la comunità dei donatori organizza potrebbero essere aperte e trasformarsi in tavole rotonde con la partecipazione di molteplici *stakeholders* così da includere tutti i gruppi coinvolti. L'obiettivo primario non sarebbe di adeguare e armonizzare le politiche ma piuttosto di disegnarle in modo da promuovere l'apprendimento e il dare conto degli interventi e diventare un'istituzione aperta allo scambio.

Tenere conto della PCD contribuisce anche a migliorare la "governance reattiva". È importante sottolineare che la PCD va oltre le richieste di trasparenza e introduce l'abitudine a dare conto non solo degli interventi di *policy* ma anche del loro impatto. L'attività di monitoraggio deve avere una natura più multi-disciplinare in modo da includere per la stima degli effetti di impatto i risultati di strutture di *policy* e approcci qualitativi diversi. La sfida è di riuscire ad accettare impatti non causali e non lineari, consentendo l'esame di analisi fondate su un'evidenza in grado di tener conto dell'interconnessione delle politiche e degli attori così come delle risposte e delle interazioni di chi ne viene colpito.

È chiaro che, assieme alle politiche di sviluppo e agli aiuti concreti, la PCD è uno strumento significativo e complementare che può avere un impatto marcatamente positivo sullo sviluppo sostenibile, lo sradicamento della povertà e il rispetto dei diritti umani.

La coerenza delle politiche di sviluppo. Come costruirla?

Secondo Concord, rispettare gli obblighi dell'Unione sanciti dall'articolo 208 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dall'Articolo 3 (5) del TFUE significa innanzitutto che occorre adottare nelle relazioni esterne dell'Unione con i PVS il principio omnicomprensivo del "non arrecare danno". Concord considera questo un punto di partenza più semplice e realistico rispetto alla retorica prevalente della Commissione europea centrata su situazioni "win win" che trascurano, però, i gruppi sociali ed economici tendenzialmente perdenti.

Un approccio fondato sui diritti umani (HRBA) offre una comprensione approfondita del concetto di PCD e consente di esaminare in profondità i fondamenti dello sviluppo e di guardare al processo di sviluppo come a una condivisione di responsabilità, non una rapida soluzione. L'HRBA descrive una relazione dinamica tra detentori di diritti e portatori di doveri, tra condivisione di responsabilità e impegno in un processo di progressiva realizzazione dei diritti. Una politica di sviluppo basata sui diritti umani, così come ogni politica della UE, interna od esterna che può avere un impatto sui PVS, deve porre particolare attenzione alla protezione dei diritti umani delle persone povere e delle persone più emarginate dalla società. Senza affrontare gli ostacoli alla realizzazione dei diritti non avanza mai verso uno sradicamento sostenuto della povertà.

Questo è qualcosa che l'Unione dovrebbe far proprio, come leader attivo nella promozione e nella difesa dei diritti umani, sia all'interno sia all'esterno dei suoi confini. I diritti umani sono un valore centrale della UE e sono legalmente garantiti nei suoi trattati, nelle sue leggi e nelle sue politiche.

Applicato alla PCD, un approccio di questo tipo aiuta ad affrontare in modo esplicito la questione dell'ordine gerarchico con cui valutare l'impatto potenziale di una determinata politica. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ha la precedenza su altre condizioni legali di base nella gerarchia giuridica, e la protezione e promozione dei diritti umani deve sempre prevalere su qualsiasi altro interesse selettivo e unilaterale.

Due decenni di *mainstreaming* di genere forniscono un aiuto alla comprensione della valorizzazione dei diritti delle donne e delle loro lotte. L'approccio del *mainstreaming* nella dimensione di genere può essere di insegnamento per un approccio di "mainstreaming della PCD", dei suoi rischi e delle sue opportunità. Una struttura gerarchica che dipende da un processo decisionale dall'alto al basso ed è controllato da esperti può facilmente fallire nella valorizzazione dei diritti delle donne e nella promozione della lotta per la giustizia di genere.

La coerenza delle politiche di sviluppo. Come metterla in atto?

Concord apprezza il progresso compiuto nell'elevazione del profilo della PCD, con impegni quali il rapporto biennale della UE sulla PCD, la risoluzione del Parlamento europeo sulla PCD⁴, la creazione della posizione del *Rapporteur* sulla PCD nel Parlamento europeo, il riferimento alla PCD nella decisione del Parlamento sulla riforma della Politica agricola comune⁵. Tuttavia, come questo rapporto dimostra, molto ancora deve essere fatto!

Nonostante ciò, c'è ancora un enorme divario tra le intenzioni dichiarate e la realtà delle politiche dell'Unione e il loro impatto sulle persone che vivono in povertà nei PVS. È evidente che una forte base giuridica per la PCD non è sufficiente. Un passo importante per dare più peso agli obiettivi di sviluppo e di rispetto dei diritti umani in molte delle politiche dell'Unione consiste nell'accrescere la consapevolezza e generare una volontà politica.

C'è un bisogno urgente di dare sostanza alla PCD rinforzandone le capacità e con meccanismi, procedure e strumenti che aiutino a mettere in pratica gli impegni della PCD. Ad esempio, la PCD dovrebbe divenire più fondata sull'evidenza e valutazioni indipendenti, *ex-ante* ed *ex post*, riguardo all'impatto delle politiche comunitarie sulla riduzione della povertà nei PVS dovrebbero essere più sistematiche. Inoltre, manca ancora un meccanismo in grado di correggere le politiche e le misure dell'Unione che non rispettano l'articolo 208 del TFUE. Riconoscere che questo vale per alcune delle politiche esistenti è un punto di partenza che questo rapporto punta a ottenere. Il passo successivo consiste nel mettere in atto un meccanismo effettivo che consenta di ascoltare le voci delle persone i cui diritti possono essere, se già non sono, in pericolo di essere violati. Le politiche dell'Unione europea non devono avere, cioè, un impatto negativo sulle loro vite, ostacolando il tentativo di vivere una vita dignitosa libera dalla povertà. Occorre che divenga possibile modificare le politiche europee che non rispettano gli obblighi previsti dalla PCD.

⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 18 maggio 2010 sulla *Policy Coherence for Development* e il concetto di *'Official Development Assistance plus'* (2009/2218(INI))

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 23 giugno 2011 sulla *Common Agricultural Policy towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future* (2011/2051(INI))



**NEL NOSTRO PIANETA
1 PERSONA SU 7
VA A DORMIRE AFFAMATA,
MENTRE 1/3 DEGLI ALI-
MENTI PRODOTTI SI PERDE
O VIENE SPRECATO.**



La sicurezza alimentare e il diritto all'alimentazione 2.0

Riflettori su Coerenza, Servizi, Politiche, Sviluppo

Nel mondo di oggi sempre più interdipendente, le politiche dell'Unione europea (UE) hanno un effetto decisivo sulla sicurezza alimentare e sullo sviluppo sostenibile. Le devastanti conseguenze della crisi alimentare, economica e climatica degli ultimi tre anni mostrano fino a che punto le politiche internazionali e l'organizzazione dei mercati finanziari e agricoli siano inadeguate al fine di assicurare la sicurezza alimentare nel mondo e, in particolare, alle persone più povere e vulnerabili.

1. Approccio fondato sul rispetto dei diritti umani e sicurezza alimentare

Nel 2008, l'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari ha aggiunto 100 milioni di persone al numero di coloro che soffrono la fame⁶ mentre nel 2010, 44 milioni persone si trovavano in una situazione di estrema povertà⁷. L'andamento allarmante di questi dati non può essere invertito se "il diritto al cibo" continua ad essere trattato in termini di semplice commercio di materie prime.

L'accesso ad un'alimentazione adeguata e sicura è un diritto universale, che tutti gli Stati della Comunità Internazionale hanno l'obbligo di rispettare, proteggere e conseguire. Ciò comprende l'obbligo extraterritoriale di tutelare tale diritto anche per le persone di altri paesi⁸. L'Unione Europea, in quanto principale attore nel commercio agricolo mondiale è investita di una responsabilità particolare in questo ambito⁹. Solo l'adozione di un approccio basato sui Diritti Umani (HRBA) può dare all'Unione Europea un ruolo di primo piano sulla scena internazionale per le

questioni di sicurezza alimentare tramite l'adozione delle misure necessarie per combattere la fame nel mondo. Il conseguimento di risultati soddisfacenti per ciò che riguarda il diritto all'alimentazione implica, allo stesso tempo, la trasformazione dei modi di produzione e un generale miglioramento della garanzia di accesso ad un cibo qualitativamente nutriente.

La politica alimentare basata sui diritti umani è innanzitutto una politica centrata sulle persone che cerca di affrontare le cause strutturali del problema della fame piuttosto che fare affidamento sui mercati internazionali per garantire la sicurezza alimentare in tutto il mondo. Ad oggi viene prodotta nel mondo una quantità di cibo più che sufficiente per alimentare tutti gli abitanti del pianeta¹⁰. Eppure, quasi una persona su sette arriva a fine giornata affamata¹¹.

Per contro, un terzo dei prodotti alimentari destinati al consumo umano va quotidianamente perso o viene sprecato¹². La fame è il risultato della povertà e della distribuzione ineguale delle risorse alimentari. È anche dovuta al fatto che molte persone non hanno accesso ad un adeguato controllo delle risorse naturali, finanziarie e tecnologiche necessario per nutrirsi e vivere con dignità. In questo senso, la partecipazione e la responsabilizzazione dei paesi in via di sviluppo più vulnerabili, spesso direttamente coinvolti nella produzione interna di cibo è fondamentale. Il 75% delle persone più povere del pianeta vive ancora in aree in cui circa i 4/5 delle famiglie sono dedite all'agricoltura¹³.

Definizione del Diritto all'Alimentazione

L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) definisce il diritto ad un'alimentazione adeguata, come il diritto di ogni persona "di accedere regolarmente e in modo permanente e non restrittivo, in modo diretto o tramite l'acquisto di una quantità sufficiente di cibo della qualità corrispondente alle tradizioni culturali alle quali ogni consumatore appartiene, che gli permetta di vivere senza paure una vita fisica e psichica, individuale e collettiva, soddisfacente e dignitosa".

Fonte: sito web Relazione speciale delle Nazioni Unite sul diritto all'alimentazione, www.srfood.org

6 FAO (2009), Lo stato di insicurezza alimentare

7 Comunicato stampa della Banca mondiale (15 febbraio 2011): "Prezzo Hike alimentare spinge 44 milioni di persone nella povertà".

8 FIAN (2011), Obblighi extraterritoriali degli Stati <http://www.fian.org/programs-andcampaigns/extraterritorial-state-obligations>

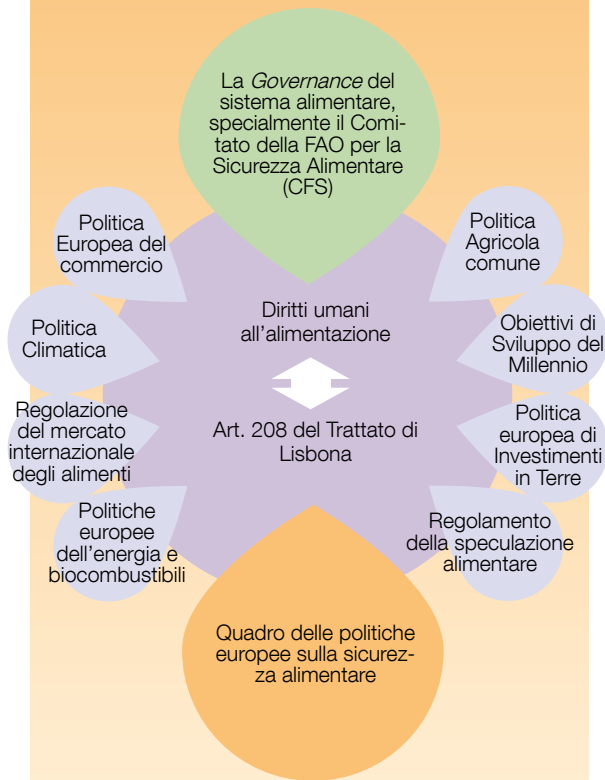
9 WTO (2010) Statistiche commerciali: commercio nell'UE-27 9,5% e rispettivamente il 12% del totale delle esportazioni e delle importazioni di prodotti agricoli (10% contro l'8,5% per gli Stati Uniti) http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2010_e/its10_merch_trade_product_e.htm

10 La quantità di cibo disponibile, misurato in termini di numero di calorie necessarie a persona è sufficiente a sfamare l'intera popolazione del pianeta. Vedere Kim M. Lind, FOI (2010) "Fodevareproduktionen vokse hurtigere fine befolkningen," p. 2.

11 La FAO stima che siano 925 milioni il numero di persone sottanutrite nel mondo. FAO (2011), Stato di insicurezza alimentare. Circa 6,8 miliardi di persone, secondo le Nazioni Unite, vivono in una situazione di insicurezza alimentare. Vedere http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm

12 Relazione speciale dell'ONU sul diritto all'alimentazione, da Schuter (2011), La politica agricola comune verso il 2020: Il ruolo dell'Unione europea nel Sostenere la realizzazione del diritto al cibo, pag. 2.

13 IFAD (2011), Rapporto sulla Povertà Rurale, p. 9 e <http://www.ifad.org/poverty/pr.htm>



Quadro giuridico internazionale sui diritti umani

Il diritto ad una alimentazione adeguata è riconosciuto in molti degli strumenti legislativi del diritto internazionale. È menzionato nell'articolo 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottata dalla risoluzione 217 A (III) del 10 dicembre 1948 e nell'articolo 11 del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottato il 16 dicembre 1966.

Il diritto ad un'alimentazione adeguata è riconosciuto inoltre da strumenti specifici quali la Convenzione sui Diritti del Fanciullo (art. 24 (2) (c) e 27 (3)), la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (art. 12 (2)), e la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Disabili (art. 25 (f) e 28 (1)).

All'incontro mondiale sull'alimentazione che si è tenuto a Roma nel 1996, 185 paesi e la Comunità Europea hanno contribuito con contenuti operativi alla stesura della Dichiarazione e del Piano di Azione di Roma, dichiarando che: "Il diritto ad una alimentazione adeguata si realizza quando ogni uomo, donna e bambino, da solo o in comunità, ha accesso fisico ed economico, in ogni momento, ad una alimentazione adeguata o ai mezzi necessari per soddisfare le proprie necessità alimentari". (Commento generale n° 12 del Patto internazionale sui Diritti economici, sociali e culturali [ICESCR]).

Come riconosciuto dal diritto internazionale consuetudinario, il diritto all'alimentazione impone obblighi a tutti gli Stati non solo nei confronti delle persone che vivono sul loro territorio nazionale ma anche nei confronti delle persone di altri paesi (obblighi extraterritoriali). Questi due tipi di doveri/obblighi si completano a vicenda. Il diritto all'alimentazione non può essere dunque pienamente realizzato senza che siano compiuti sia gli obblighi "nazionali" che quelli "internazionali" dei singoli paesi.

Per ulteriori informazioni, www.srfood.org

Qualsiasi politica di sicurezza alimentare basata sul rispetto dei diritti umani deve essere radicata nella realtà locale. La realizzazione del diritto all'alimentazione per ogni persona è possibile solo se per ciascuna regione sono previste, e dunque fornite, le risorse per realizzare la propria produzione agricola sostenibile, cosa per cui va posto sempre più l'accento sul sostegno alle piccole aziende agricole.

La produzione dell'85% degli agricoltori nei Paesi in Via di Sviluppo è realizzata su una superficie inferiore a due ettari¹⁴. Ci sono circa 500 milioni di piccole aziende nel mondo dalle quali dipendono oltre due miliardi di persone per la propria sopravvivenza. Queste piccole aziende producono circa l'80% del cibo consumato in Asia e nell'Africa sub sahariana¹⁵; le donne giocano un ruolo centrale in questa produzione. Secondo l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura delle Nazioni Unite (FAO)¹⁶ investire nelle donne agricoltrici e dar loro le stesse possibilità di accesso ai prodotti agricoli e alle risorse per cui va posto sempre più l'accento sul sostegno alle piccole aziende agricole. Ma mentre l'UE riconosce l'importanza di favorire i piccoli proprietari locali nei paesi in via di sviluppo, altre politiche dell'UE continuano a minare questo obiettivo.

Come mostrato in questo rapporto la politica insostenibile dell'Unione Europea e le sue sovvenzioni alle esportazioni agricole, la speculazione sulle materie prime alimentari, le emissioni di gas a effetto serra, lo sfruttamento dei terreni coltivabili nei paesi terzi per produrre le proprie riserve alimentari e energetiche, sono esempi di politiche i cui impatti esterni non sono, evidentemente, coerenti con l'obiettivo di eliminare la fame nel mondo.

2. La politica dell'Unione Europea sulla sicurezza alimentare e l'Agenda Internazionale

Gli ultimi quattro anni di crisi alimentare hanno ricollocato l'agricoltura in un ruolo di rilievo nell'agenda internazionale. La stima della FAO secondo la quale la produzione agricola mondiale dovrà aumentare del 70% per sfamare la crescente popolazione mondiale nel 2050 ha spinto molto nella direzione di ricominciare a parlare della necessità di reinvestire nell'agricoltura. Tuttavia, è spesso trascurata la stessa conclusione della FAO nella quale si afferma che: "L'unica soluzione sostenibile al problema della fame sta nell'aumento della produttività dei paesi poveri e afflitti da una forte insicurezza alimentare"¹⁷.

In termini di risorse finanziarie, ciò implica che il totale degli investimenti nel settore agricolo dei paesi in via di sviluppo ha bisogno di aumentare del 60%¹⁸. Ma la tendenza dei flussi di capitali destinati agli aiuti va in direzione contraria a questo obiettivo.

¹⁴ *Ibidem*, p. 4

¹⁵ Fondo internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD, 2011) *I piccoli proprietari possono sfamare il mondo*

¹⁶ FAO (2011), *Colmare il divario tra uomini e donne per sostenere lo sviluppo*.

¹⁷ FAO (2009) *Lo Stato dell'Insicurezza Alimentare nel mondo 2009. Crisi economica-impatto e lezioni imparate*

¹⁸ FAO (2009) *Come nutrire il mondo nel 2050*, p.15.

Valutazione internazionale delle Conoscenze agricole, scientifiche e tecnologiche per lo sviluppo agricolo (IAASTD)

• La relazione dello IAASTD "Agricoltura al bivio" pubblicata nel 2009 è stata preparata da 400 scienziati di tutto il mondo. È stata approvata nel 2008 da 58 paesi sviluppati e in via di sviluppo, tra cui molti Stati membri dell'UE. Lo IAASTD è stato voluto e finanziato da Banca Mondiale, FAO, UNEP, UNESCO, UNDP, OMS e GEF.

La conclusione che si trova all'interno della relazione dello IAASTD riguarda l'impossibilità di mantenere lo *status quo*. Per soddisfare il diritto all'alimentazione sono richieste sia delle trasformazioni nei modi di produzione sia il miglioramento dell'accesso alla produzione e ad un'alimentazione qualitativamente sana e a prezzi accessibili. Queste modifiche necessarie presentate - sulla base di una valutazione scientifica approfondita - sono in linea con un gran numero di proposte che le organizzazioni della società civile tentano di discutere e proporre da anni, e di cui alcuni studi recenti hanno confermato la pertinenza. Si raccomanda, in particolare, di procedere verso forme di produzione più sostenibili dal punto di vista ambientale favorendo i piccoli produttori alimentari.

Quelle che seguono sono le principali conclusioni:

- L'agricoltura deve essere considerata da un punto di vista multifunzionale;
- Dovrebbe essere data maggiore enfasi all'utilizzo di metodi agricoli ecologicamente sostenibili e di tecnologie adeguate;
- Il supporto ai piccoli agricoltori dovrebbe essere rafforzato tramite le politiche e gli investimenti;
- *Empowerment* delle donne;
- Dovrebbe essere sviluppato un sostegno specifico per gli agricoltori;
- Le conoscenze tradizionali locali devono essere integrate con la conoscenza ufficiale;
- Un'equa riforma del commercio con flessibilità a livello nazionale, e
- Maggiori investimenti in Ricerca e Sviluppo incentrata sull'agricoltura e sull'estensione dei servizi.

Il comitato riformato per la sicurezza alimentare mondiale (CSA)

- Il CSA è definito come "piattaforma principale internazionale e intergovernativa per la sicurezza alimentare dell'Organizzazione delle Nazioni Unite".
- La difesa del diritto ad una alimentazione adeguata è la mission affermata espressamente nel CSA.
- Riconoscimento delle organizzazioni della società civile - in particolare i piccoli produttori alimentari e i movimenti urbani - quali partecipanti a pieno titolo e del loro diritto ad organizzarsi autonomamente in relazione al CSA.
- Si richiede al CSA di negoziare e adottare un quadro di riferimento strategico a livello mondiale rispetto alla sicurezza alimentare in base al quale le linee guida dovrebbero essere definite per piani d'azione per la sicurezza alimentare sia a livello nazionale che per ciò che riguarda le istanze multilaterali.
- Si raccomanda di incoraggiare il CSA a prendere decisioni fondamentali sulle questioni delle politiche alimentari e promuovere il senso di responsabilità dei governi e delle altre parti interessate.
- Fare in modo che il lavoro di policy del CSA sia supportato da un equippe di esperti di alto livello nella quale l'esperienza dei contadini, delle popolazioni indigene e dei professionisti sia riconosciuta accanto a quella di accademici e ricercatori.
- Riconoscere il principio di "sussidiarietà" e la necessità di costruire connessioni tra spazi politici inclusivi a livello nazionale, regionale e mondiale. Il CSA dovrebbe diventare un organo attivo tutto l'anno e non solamente un incontro mondiale annuale.

Importanti questioni all'ordine del giorno del CSA attualmente comprendono la negoziazione e l'attuazione delle Linee Guida Volontarie sulla Governance Responsabile, la Proprietà del territorio, delle foreste e della pesca, le misure di indirizzo sulla variabilità dei prezzi, la riflessione su quali forme di investimento e su quali modelli di agricoltura siano i più indicati per sostenere le piccole aziende e a promuovere la sicurezza alimentare e, l'avvio di un processo consultivo sui principi per gli investimenti responsabili in agricoltura ed infine lo sviluppo del quadro strategico globale.

La quota di aiuti all'agricoltura su scala globale è diminuita, anche più nettamente: dal 17% nei primi anni '80 al 6% nel 2009¹⁹. Oggi, solo il 4,4% dell'EU 15 e degli aiuti allo sviluppo complessivi della Commissione è destinato all'agricoltura²⁰.

Eppure, può essere incoraggiante segnalare che alcune proposte di trasformazioni radicali nel sistema alimentare globale, soprattutto da parte di organizzazioni non governative (ONG), di agricoltori su piccola scala, di movimenti - sostenuti da recenti rapporti e ricerche come quelle della IAASTD (vedi box) - stanno ora trovando sostegno in alcuni ambienti ufficiali dell'Unione Europea e delle Nazioni Unite²¹. Le proposte sono centrate sull'urgente necessità di rilocalizzare i sistemi alimentari, per interrompere la dipendenza dal mercato internazionale dei Paesi in Via di Sviluppo a far valere il diritto dei più poveri a riprendere il controllo degli elementi strategici che influenzano i loro mezzi di sussistenza. Questi principi sono incorporati nel quadro generale del principio della sovranità alimentare elaborato dai movimenti sociali contadini, dalle famiglie di agricoltori e da altri piccoli produttori²² alimentari.

Inoltre, gli appelli delle reti contadine africane per il riorientamento degli investimenti agricoli nell'ottica del rispetto del principio della sovranità alimentare sono stati recentemente concordati in un *workshop* a Yaoundé, nel Cameroun²³. La decisione di riformare il Comitato sulla Sicurezza alimentare Mondiale (CSA) della FAO per trasformarlo in un forum mondiale inclusivo, autorevole per deliberare sulle questioni alimentari con l'obiettivo di assicurare il diritto globale all'alimentazione è un passo importante (vedi box nella pagina precedente). È dunque essenziale che l'Unione Europea si adoperi per difendere questo nuovo spazio politico ancora fragile. A questo proposito, l'UE, dovrebbe, in particolare, sostenere un meccanismo di consultazione autonoma all'interno della società civile rivolto a determinare le posizioni specifiche rispetto al CSA.

In termini di strategia propria dell'Europa, il nuovo quadro normativo sulla Sicurezza alimentare adottato nel 2010 mostra segnali di grande progresso (vedi box nella pagina precedente). Vi si riconosce il diritto all'alimentazione e si mette a fuoco la necessità della creazione di un ambiente favorevole per i settori che operano su piccola scala quale strumento più efficace per aumentare la sicurezza alimentare nei paesi in via di sviluppo.

¹⁹ OCSE (2001), *Gli aiuti all'agricoltura, 2006-2009*, vedere <http://www.OECD.org/data/OECD/54/38/44116307.pdf>

²⁰ Gli ultimi dati statistici pubblicati nel database sullo sviluppo dell'OCSE (istituzioni dell'UE oltre l'UE-15 nel 2010).

²¹ Vedi il riquadro sulla relazione IAASTD. Si veda anche lo studio della relazione speciale delle Nazioni Unite sul diritto all'alimentazione, De Schutter (2011) *Agroecologia e il diritto al cibo*, presentato alla 16a sessione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite [A/HRC/16/49], l'8 marzo 2011; Foresight (2010), *Il Futuro del Cibo e agricoltura: sfide e scelte per la sostenibilità globale*, l'UNEP (2011), *Verso una Green Economy: per uno sviluppo sostenibile e l'eliminazione della povertà*, IFAD (2011), *Rapporto mondiale sulla povertà rurale*, che sottolinea la necessità di "intensificazione sostenibile", UNCTAD (2011), *La garanzia della sicurezza alimentare nei paesi in via di sviluppo davanti alle sfide del cambiamento climatico*, UNCTAD (2011) *L'agricoltura sostenibile e la sicurezza alimentare nei paesi meno sviluppati*

²² Cfr. la dichiarazione e la relazione di sintesi del Forum sulla sovranità alimentare, Nyéléni 2007

²³ Relazione di sintesi di Yaoundé: <http://www.europafrika.info/en/documenti/agricultural-investment-renforcing-famille-agricole-e-sostenibile-food-sistemi-in-africa-sintesi-report>

La politica sulla sicurezza alimentare della UE

Il quadro strategico per la sicurezza alimentare dell'UE viene adottato nel marzo del 2010, dopo una lunga consultazione tra le parti interessate e fornisce il contesto necessario per il lavoro della UE sulla sicurezza alimentare nei paesi in via di sviluppo. Tale quadro strategico ruota intorno a quattro aree:

1) Aumentare la disponibilità del cibo attraverso forme di produzione più ecologiche e rispettose della biodiversità, secondo le conclusioni del IAASTD;

2) Migliorare l'accesso al cibo utilizzando l'approccio del diritto all'alimentazione, i quadri di supporto, implementando le Linee guida volontarie per sostenere la progressiva realizzazione del diritto ad un'alimentazione adeguata nel Contesto della sicurezza alimentare nazionale, compresi i suoi 18 principi guida;

3) Migliorare l'alimentazione attraverso politiche adeguate e strategie di coordinamento tra i settori, riferendosi alle Politiche alimentari europee;

4) Migliorare la prevenzione e la gestione delle crisi tramite il miglioramento dei mercati alimentari e le forme di gestione dell'approvvigionamento anche attraverso il perfezionamento dello stoccaggio (locale) dei prodotti agricoli.

Fonte: Commissione europea (2010), *Un quadro strategico per l'UE per aiutare i paesi in via di sviluppo per affrontare le sfide legate alla sicurezza alimentare (COM (2010) 127 def)*.

Il Parlamento Europeo ha adottato un approccio simile con la sua risoluzione sulla sicurezza alimentare adottata nel luglio 2011²⁴.

Un elemento fondamentale nel quadro dell'UE sta nel fatto che con questo si riconosce che le politiche devono essere formulate con la partecipazione degli attori locali e che sono dunque loro gli attori fondamentali della sicurezza alimentare. In particolare, l'UE si è impegnata a "Sostenere attivamente una maggiore partecipazione della società civile e delle organizzazioni degli agricoltori nella definizione delle politiche e della ricerca dei programmi e di aumentare il loro coinvolgimento nell'attuazione e nella valutazione dei programmi del governo"²⁵.

L'UE ha inoltre preso in considerazione le raccomandazioni dello IAASTD, compresa la necessità di dirottare l'attenzione verso il sostegno agro-ecologico alla produzione. Lo IAASTD ha dimostrato come la ricerca problem-oriented che include le competenze locali sia in grado di aumentare la produttività in modo da proteggere le risorse naturali e allo stesso tempo aiutare l'agricoltura ad adattarsi ai cambiamenti climatici. Inoltre, la produzione agro-ecologica non dipende dai fertilizzanti azotati commerciali, che sono spesso insostenibili economicamente per i piccoli agricoltori poveri, e possono danneggiare il terreno²⁶.

3. L'impatto delle politiche dell'UE

Le politiche comunitarie indirizzate alla lotta contro la fame devono basarsi su un'analisi approfondita della situazione di insicurezza alimentare che prevale nel mondo e in particolare nei Paesi in Via di Sviluppo.²⁷ Settanta paesi del mondo (più di un terzo) sono attualmente classificati dalle Nazioni Unite come paesi a basso reddito e deficit alimentare²⁸. Questi paesi devono affrontare un periodo molto difficile, di transizione per ridurre la loro dipendenza dai mercati alimentari internazionali e per limitare la loro vulnerabilità agli shock climatici ed economici rilocalizzando l'intera organizzazione dei loro sistemi alimentari.

Per svolgere un ruolo positivo nel migliorare la sicurezza alimentare dei paesi in via di sviluppo, l'Unione europea ha dunque bisogno di cambiare molte delle sue attuali politiche sulla sicurezza alimentare nei paesi poveri a partire dalle politiche commerciali, agricole e finanziarie, favorendo interventi sui cambiamenti climatici e investimenti in paesi esteri.

3.1 Politiche commerciali e agricole dell'UE

I regimi globali commerciali e agricoli hanno impatti critici sui percorsi di sviluppo dei paesi poveri. L'agricoltura rappresenta tra il 30% e il 60% del PIL e fino al 70% dei posti di lavoro nei Paesi meno sviluppati (PVS)²⁹. La ricerca mostra che lo sviluppo della produzione agricola nei paesi poveri è da tre a quattro volte più efficace nell'alleviare i sintomi di povertà rispetto alla crescita in altri settori e che l'aumento di un euro dei redditi nel settore agricolo genera tra i due e i tre euro nella loro GDP³⁰. Eppure, la realizzazione di questo potenziale è ostacolata dall'attuale regime commerciale internazionale che disincentiva lo sviluppo agricolo nei paesi poveri favorendo, sistematicamente, le importazioni a basso costo di prodotti ad alta intensità di capitale dei paesi più ricchi.

Dal 1980, l'eccesso di offerta sui mercati internazionali generato dalla presenza dei produttori fortemente sovvenzionati dall'UE e di altri paesi ricchi ha causato una generale caduta dei prezzi mondiali fino alla crisi alimentare mondiale del 2008. Parallelamente, la liberalizzazione degli scambi e l'assenza di protezione tariffaria hanno minato la capacità dei produttori locali dei paesi poveri importatori di prodotti alimentari di vivere dei loro raccolti, in particolare sotto il regime del WTO³¹. La FAO ha documentato 12.000 casi nel periodo 1980-2003 di importazioni eccessive che hanno concorso a determinare l'abbassamento dei prezzi sui mercati interni, spingendo i produttori locali meno competitivi fuori dal mercato.

²⁴ La risoluzione del 27 Settembre 2011 del Parlamento Europeo sul quadro normativo dell'Unione Europea in merito alla sfida sulla sicurezza alimentare nei paesi in via di sviluppo (2010/2100 (INI))

²⁵ Fonte: Commissione europea (2010), *Un quadro strategico per l'UE per aiutare i paesi in via di sviluppo per affrontare le sfide legate alla sicurezza alimentare* (COM (2010) 127 def).

²⁶ *Ibidem*, p.9

²⁷ CONCORD(2011), *Il futuro della Politica Agricola Comune Europea e Sviluppo*

²⁸ <http://www.fao.org/countryprofiles/lifdc.asp>

²⁹ UNDP (2007), *La globalizzazione, l'agricoltura e i paesi meno sviluppati*, New York, p.12

³⁰ Pindstrup e Friis Bach-Andersen (2008), *L'agricoltura, la crescita e l'occupazione in Africa*, Commissione europea (2010), *Libro verde della Commissione europea "La politica di sviluppo dell'Unione europea a favore della crescita inclusiva e sviluppo sostenibile"* (COM (2010) 629 definitivo), p. 19.

³¹ Un'analisi in profondità della politica commerciale europea è chiaramente tra gli obiettivi di questo capitolo del Report di Concord 2011 sulla PCD. Per un'analisi più complessiva della Politica Commerciale della Ue nella prospettiva della PCD, vedere il capitolo tematico sui commerci del Report di Concord del 2009, *Report Spotlight in Policy Coherence*.

**IL RELATORE SPECIALE SUL DIRITTO AL CIBO DELLE NAZIONI UNITE, OLIVER DE SCHUTTER, NELLA SUA COMUNICAZIONE UFFICIALE SULLA RIFORMA DELLA PAC DELL'UNIONE EUROPEA, HA DETTO:
L'OBIETTIVO STRATEGICO DI OGGI DEVE ESSERE QUELLO DI AIUTARE I PAESI IN VIA DI SVILUPPO PERCHÈ POSSANO AUTOALIMENTARSI, E NON PER SFAMARE IL MONDO "(...) SE L'AUMENTO DELLA PRODUZIONE ALIMENTARE CRESCE ALLA PARI DI UNA MAGGIORE MARGINALIZZAZIONE DEI PICCOLI AGRICOLTORI DEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO, LA LOTTA CONTRO LA FAME E LA MALNUTRIZIONE SI PERDERANNO.**

E la frequenza dei fallimenti è aumentata per le produzioni inerenti quasi tutte le materie prime a causa dell'accordo sull'agricoltura (AoA) entrato in vigore nel 1994³². La storia dell'Africa illustra molto bene questo sviluppo depressivo. Negli anni '80 il continente africano era un accreditato esportatore di prodotti agricoli. Oggi, è, invece, un chiaro importatore che fa forte affidamento sui mercati mondiali per garantire la sicurezza alimentare alla propria gente³³.

Per molti aspetti, la riforma della Politica Agricola Comune dell'Unione europea (PAC) è un'opportunità decisiva per dimostrare la volontà dell'Unione di facilitare la transizione dei paesi in via di sviluppo a provvedere alla propria alimentazione. Ciò richiede, tuttavia, un'inversione di marcia da parte dell'UE, che dovrebbe riconoscere che la crescente domanda globale di cibo non legittima le sovvenzioni alle esportazioni europee. Ai paesi poveri dovrebbe essere consentito di sviluppare e salvaguardare le loro istituzioni e infrastrutture fondamentali per poter aprire i loro mercati agricoli interni alla competizione internazionale³⁴.

La PAC ha subito negli ultimi 30 anni importanti riforme. I contributi alle esportazioni rappresentavano nel 1980, il 50% della spesa della PAC. Nel 2008 erano stati ridotti al 2%³⁵. Dalla metà degli anni '90 uno degli obiettivi principali della riforma è stato quello di rendere i pagamenti della PAC conformi alle norme del WTO, cosa che ha portato all'attuale sistema di sovvenzioni, che si dimostra "più discreto", negli aiuti, cosiddetti "diretti" nei confronti degli agricoltori europei.

Gli aiuti diretti sono "disgiunti" dalla produzione, nel senso che gli agricoltori ricevono finanziamenti per ettaro di superficie agricola indipendentemente da ciò che decidono di produrre in quell'appezzamento. Gli aiuti diretti sono compatibili con il dispositivo del WTO chiamato "la scatola verde" poiché non sono "considerati in grado di distorcere il mercato e quindi sono consentiti senza limiti³⁶".

In questo senso, la Commissione sostiene spesso che le ripercussioni negative della PAC sui Paesi in Via di Sviluppo siano qualcosa che appartiene al passato³⁷. Eppure, a uno sguardo più attento, risulta evidente che l'attuale sistema di sovvenzioni consente ancora all'Unione Europea di scaricare il costo dei prodotti agricoli sul mercato internazionale.

Secondo la Commissione Europea gli aiuti diretti compongono una media del 29% del reddito degli agricoltori nelle aziende europee nel periodo 2007-2009 e in alcuni paesi europei come la Danimarca, arrivano quasi al 70%³⁸. Chiaramente questi dati suggeriscono che gran parte della produzione agricola della UE non sarebbe economicamente sostenibile, in assenza del supporto³⁹ fornito dagli aiuti diretti. Mentre il fatto di mantenere l'agricoltura sostenibile in tutta Europa attraverso la garanzia del sostegno pubblico può essere una politica legittima, i sussidi agricoli non devono però comportare l'esportazione di prodotti a prezzi inferiori rispetto al costo di produzione, a meno di non raggiungere mutualistici accordi non commerciali. Eppure, la ricerca sugli effetti dei pagamenti disgiunti della Humboldt Agricultural University stabilisce che "i prodotti per i quali l'Unione Europea è un reale esportatore

sono venduti sottocosto, per lunghi periodi di tempo e in quantità sostanziali"⁴⁰. Per esempio, i rendimenti delle esportazioni dei prodotti lattiero-caseari tedeschi coprono solo il 49-56% dei costi di produzione e il 49-56% delle barbabietole da zucchero⁴¹. Tale produzione fortemente sovvenzionata è senza dubbio ingiustamente competitiva nei confronti dei poveri agricoltori locali dei paesi in via di sviluppo per i quali non è certo disponibile un sostegno finanziario di tale portata.

Nel dibattito del 2010-2011 sulla riforma della PAC, sono stati registrati segnali per cui l'Unione europea sta diventando sempre più pronta ad affrontare le questioni legate al futuro sviluppo della PAC. Nel giugno del 2011, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione, che richiede a "L'Unione Europea di garantire la coerenza tra la PAC e le sue politiche commerciali e di sviluppo; ... E di non mettere a repentaglio la capacità di produzione e la sicurezza alimentare a lungo termine in quei paesi, né la capacità di quelle popolazioni di rendersi autosufficienti dal punto di vista alimentare, nel rispetto del principio della politica della Coerenza per lo sviluppo (PCD)"⁴². Si tratta di un segnale di speranza nella possibilità che il principio della PCD venga incorporato nella futura legislazione in materia di PAC a partire dal 2014.

³² La specifica relazione delle Nazioni Unite sul diritto all'alimentazione, De Schutter (2009) Mission to the World Trade Organization, presentata alla decima Sessione del Consiglio sui Diritti Umani A/HRC/10/5/Add.2, p.12 e Fao (2009) *Brevi note sulle importazioni eccessive*.

³³ CFSI (2011) *The right to Food for a CAP fair to developing countries*, p.4.

³⁴ La reazione di CONCORD alla comunicazione della Comunità Europea sul futuro della PAC: "La PAC non deve nuocere ai sistemi alimentari e agricoli degli altri paesi", 18 Novembre 2010.

³⁵ European Commission DG Agriculture and Rural Development (2010), *Come si combinano le politiche agricole e di sviluppo della UE. La Politica Agricola Comune: in movimento in un mondo che cambia*, p. 8-9.

³⁶ Dizionario dei Termini del WTO: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01brief_e/brief22_e.htm#_Toc528136427

³⁷ Vedere l'intervento del Commissario Europeo Ciolos alla conferenza EESC "Food for everyone" nel maggio 2011, http://brussels.cta.int/index.php?option=com_k2&view=intern&id=5595:commission-er-ciolos-highlights-importance-of-development-friendly-cap

³⁸ Commissione Europea (2011): *The future of CAP direct payments*, p.6, http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/02_en.pdf

³⁹ Alan Mathews (2010) *How Might the EU's Common Agricultural Policy Affect Trade and Development after 2013?* P.11. Per un'analisi complessiva delle conseguenze commerciali e sulla produzione del sistema degli aiuti diretti vedere anche South Centre (2011) *EU's increasing use of decouple domestic supports in agriculture: implications for developing countries* e South Center (2011) *EU domestic supports and policy tools protecting European farmers*.

⁴⁰ Harald von Witzke e altri (2010) *An Economic Analysis for Germany*, Humboldt University Berlin Working Paper, Number 90/2010

⁴¹ *Ibidem*, p.18-19

⁴² Risoluzione del Parlamento Europeo del 23 giugno 2011 sulla PAC nel 2020: Rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio (2011/2051 (INI)), paragrafo 63.

Case Study: esportazioni europee di latte

La FAO stima che circa 150 milioni di famiglie contadine che vivono di produzioni lattiero-casearie di piccole dimensioni, pari a 750 milioni di persone, sono impegnate nella produzione di latte, la maggioranza dei quali nei Paesi in Via di Sviluppo⁴³. Le mucche costituiscono una delle più preziose attività che le famiglie rurali povere può possedere, in quanto forniscono reddito, latte alimentare e letame per i fertilizzanti. La produzione di latte è una potenziale via di uscita dalla povertà per milioni di persone nel mondo in via di sviluppo, in particolare per le donne. Ma i finanziamenti alle esportazioni dall'Unione Europea continuano a rallentare la produzione nei paesi in via di sviluppo. Il dislocamento da parte dell'Unione Europea delle sue politiche di sicurezza interne può infatti allargare gli impatti negativi delle crisi di mercato ad altre regioni del mondo. Cosa che si è verificata quando la Commissione ha reintrodotto i finanziamenti alle esportazione per i prodotti lattiero-caseari durante la crisi del mercato del latte nel 2009 – un'azione che è stata poi pesantemente criticata dal Parlamento Europeo, che ha concluso che le sovvenzioni alle esportazioni costituiscono “una palese violazione dei principi fondamentali della coerenza delle politiche per lo sviluppo.”⁴⁴ Dal 1984, il volume di latte prodotto nell'UE è stato limitato ad una quota determinata. Il sistema delle quote dovrebbe essere eliminato a partire dal 2015. In combinazione con la prassi attuale della UE e l'orientamento del mercato nel settore, si fa più concreta la grave preoccupazione sul fatto che gli impatti esterni della politica europea sulle esportazioni di latte possa anche peggiorare.

Camerun: I sussidi europei rovinano il mercato locale

In Camerun, l'ONG tedesca “*Brot für die Welt*” ha lavorato per oltre 10 anni per sostenere lo sviluppo della produzione di latte dei piccoli proprietari e per favorirli nelle forniture del mercato locale.

Tuttavia, i mercati locali di latte stanno attraversando, in questo momento, una fase minata dalla diffusione del latte in polvere proveniente dall'Europa. Nel nord-ovest del Camerun, ai produttori di latte sono necessari almeno € 0.61 per coprire i costi di produzione per un litro di latte crudo fresco, mentre negli ultimi anni, un litro di latte europeo in polvere costa circa 0,4 € per litro.

“Come donna impegnata politicamente, mi fa particolarmente arrabbiare - ecco un altro progetto brillante, da cui molte donne possono trarre vantaggi compromesso dalle esportazioni della UE. Abbiamo già sperimentato tutto ciò con l'importazione dall'Europa di pezzi di pollo molto economici. Come risultato, le piccole imprese gestite dalle donne sono stati espulse dal mercato”, spiega Tilder Kumichii che lavora all'ACDIC, l'Associazione dei cittadini per la difesa degli interessi Collettivi alla quale appartengono tanti piccoli proprietari della regione.

Fonte: BROT (2010) *Milk Dumping in Cameroon*

Indebolimento della produzione di latte nell'Africa Occidentale

In Africa occidentale, i dazi doganali raggiungono a malapena il 5% e gli agricoltori locali vengono espulsi della catena del valore dei prodotti lattiero-caseari in polvere finanziati dall'Europa. La produzione regionale di latte non è quindi in grado di soddisfare le esigenze del mercato interno.

In Burkina Faso quasi 1 ogni 2 litri di latte consumati nel paese nel 2006 è stato importato e nelle aree urbane la cifra era più alta, raggiungendo 9/10 litri. Il latte europeo in polvere proveniente dall'Europa, rappresentava, cioè, la metà delle importazioni a basso costo. Oggi le condizioni del mercato inique continuano a minare la produzione locale di latte. Nel mese di gennaio 2010, il latte importato in polvere è stato venduto a quasi la metà (340 franchi CFA per litro) del prezzo del latte fresco del contadino locale (700 franchi CFA per litro).

Fonte: GRET (February 2010) *The CAP's impact on African Agriculture: focus on milk*, pubblicato da VECO (Belgium), Terra Nuova (Italy) e Practical Action/UK Food Group

Come i sussidi dell'Unione Europea rovinano i produttori locali in Bangladesh

In Bangladesh, uno dei paesi più poveri del mondo, 1,4 milioni di aziende lattiero-casearie a produzione familiare contribuiscono al sostentamento dei 7 milioni di persone che lavorano su piccolissimi appezzamenti di terra. Ma, le importazioni di latte in polvere scoraggiano i piccoli produttori di latte nel continuare a produrre per soddisfare la domanda locale.

Il latte intero in polvere viene importato e commercializzato direttamente ai consumatori e il latte scremato in polvere viene importato e utilizzato per la produzione di prodotti caseari. Nel 2009, il Bangladesh ha speso circa € 68.000.000 nelle importazioni di latte in polvere che hanno disincentivato la produzione locale. Tra il 20% e il 50% delle importazioni di latte scremato in polvere provenivano, infatti, negli ultimi anni, dall'UE. Tuttavia, per ogni milione di chili di latte in polvere importato europeo, 350 posti di lavoro potrebbero essere creati in Bangladesh in agricoltura locale e attività connesse.

Fonte: ActionAid Denmark (2011) *If the CAP doesn't fit, change it - How EU taxpayers undermine Bangladeshi dairy farmers*

Versione breve: <http://www.ms.dk/graphics/Ms.dk/Dokumenter/IftheCAPdoesntfitchangeit.pdf>

Report completo: <http://www.ms.dk/graphics/Ms.dk/Dokumenter/Milkingthepoor-english-version.pdf>

43 FAO (2010) *Stato e prospettive dei Piccoli Produttori di Latte - Una prospettiva globale*

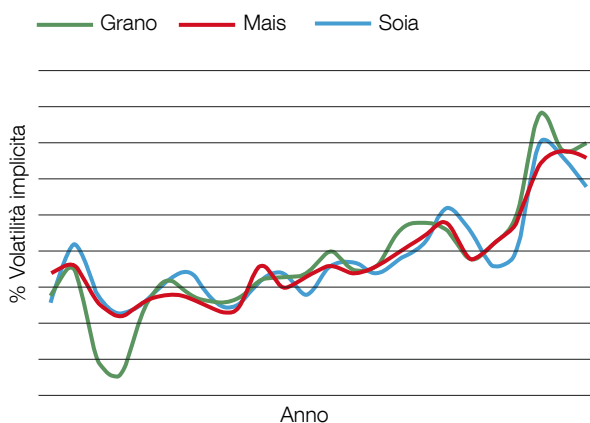
44 Risoluzione del Parlamento europeo del 18 maggio 2010 sulla coerenza delle politiche europee per lo sviluppo e il concetto di aiuto pubblico allo sviluppo (2009/2218(INI)), paragrafo 44

Raccomandazioni:

- L'UE deve dimostrare maggiore impegno per rendere la politica della Coerenza per lo sviluppo un elemento operativo della PAC e aprire la strada ad una nuova *governance* internazionale della sicurezza alimentare basata su uno dei Diritti fondamentali dell'uomo quale quello del diritto all'alimentazione.
- Il principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo deve essere sancito nel testo legislativo della futura PAC, e deve comprendere un riconoscimento del fatto che lo scopo della PAC non è quello di sfamare il mondo e non deve compromettere la capacità della produzione alimentare né della sicurezza alimentare a lungo termine delle persone nei paesi in via di sviluppo, né, tantomeno, deve compromettere la loro autosufficienza alimentare.
- La legislazione della nuova PAC deve prevedere l'impegno a monitorare, in modo continuativo, l'impatto dell'uso di strumenti della PAC e delle esportazioni agricole rispetto all'insicurezza alimentare nei paesi in via di sviluppo. La produzione dovrebbe essere gestita in modo tale da impedire le esportazioni sovvenzionate dall'UE in concorrenza con la produzione agricola locale nei paesi poveri.
- L'UE dovrebbe rispettare pienamente la richiesta dei paesi in via di sviluppo riguardo la possibilità di definire, proteggere e promuovere le proprie politiche agricole, conformemente con le esigenze della persone, compresi coloro che soffrono i problemi di insicurezza alimentare.
- L'UE dovrebbe eliminare le sovvenzioni all'esportazione dei prodotti agricoli, e avere come obiettivo, in tutti i luoghi in cui vengono discusse le regole del commercio agricolo, e in particolare in seno al WTO, quello per cui tutti i partner commerciali dovrebbero eliminare anche le loro politiche di sussidio alle esportazioni nelle loro varie forme.

3.2 Volatilità dei prezzi e speculazione

Dal 2008, il mondo ha sperimentato un'estrema volatilità dei prezzi sulle materie prime alimentari con conseguente crisi alimentare di massa. Dato che i mercati sono sempre più integrati nel mondo gli shock economici possono facilmente allargarsi all'ambito internazionale influenzando i mercati nazionali molto più velocemente rispetto a prima. La FAO stima che l'aspettativa del mercato rispetto a quanto il prezzo di una merce potrebbe cambiare in futuro è adesso oltre il 35% per molti degli alimenti di base stabili.



Fonte : FAO (2010) Volatilità dei Prezzi nei Mercati Agricoli

I movimenti dei prezzi incontrollati influenzano e disturbano la pianificazione della produzione agricola in tutte le regioni del mondo. Eppure, le persone più povere gli agricoltori dei paesi in via di sviluppo sentono le conseguenze più devastanti. Nei paesi meno sviluppati le famiglie povere spendono tra il 50% e l'80% del loro reddito in cibo, rispetto al 16% dell'Unione Europea⁴⁵. In qualità di principale attore del mercato mondiale la UE ha la responsabilità di affrontare la situazione. I mercati alimentari si stanno restringendo a causa della pressione esercitata dalla crescita delle popolazioni, dai cambiamenti nelle diete, dall'utilizzo di cibo per la produzione di biocarburanti e dal cambiamento climatico, crescere, ma questi fattori non possono riescono a spiegare completamente l'estremo movimento dei prezzi.⁴⁶

La speculazione eccessiva sui derivati alimentari all'interno di mercati finanziari senza regole è servita ad esacerbare gli aumenti drammatici e la volatilità dei prezzi dei prodotti alimentari mondiali nel 2008 ne è stata testimone nel 2008, e di nuovo a partire dal 2010⁴⁷.

Le partecipazioni azionarie in fondi indicizzati di prodotti, ovvero il principale strumento per gli investimenti finanziari in merci agricole, sono aumentate vertiginosamente da € 11mld (\$ 13 miliardi) nel 2003 a € 204bn (\$ 317 miliardi) nel 2008, incrementando l'inflazione⁴⁸. Poiché la politica agricola dell'Unione europea diventa più *market oriented*, si prevede che il mercato agricolo europeo dei prodotti derivati continuerà a crescere. Eppure, la normativa europea è meno severa rispetto a quella degli Stati Uniti, dove l'applicazione della legge Dood Frank impone dei limiti alla posizione sui mercati dei derivati in modo da ostacolare la speculazione eccessiva. La questione della volatilità dei prezzi alimentari e della speculazione è stata centrale nell'agenda politica del 2011, con i processi richiesti di riforma del mercato in corso, sia in Europa che negli Stati Uniti, e con gli appelli della Francia durante la sua presidenza del G20. Un gruppo di esperti di alto livello in materia di sicurezza alimentare presso il CFS ha dichiarato nel luglio 2011 che "la trasparenza per quanto riguarda l'azione nei futuri mercati e una più severa regolamentazione della speculazione è necessaria."⁴⁹

Tuttavia, il settore finanziario sta esercitando pressioni per indebolire fortemente qualsiasi proposta. Oltre alle regole, una migliore *governance* globale sarebbe fondamentale anche per tenere sotto controllo l'estrema volatilità dei prezzi e stabilire riserve di scorte alimentari può servire come strumento chiave. Gestite correttamente, le scorte alimentari locali, nazionali e regionali possono essere uno strumento fondamentale sia per la salvaguardia del cibo che per la sicurezza e il mantenimento della stabilità dei prezzi, rafforzando la capacità dei governi di limitare l'eccessiva volatilità dei prezzi per agricoltori e consumatori. Le riserve possono essere utilizzate anche per attenuare la volatilità del mercato agricolo acquistando grano o altri generi alimentari fondamentali quando ci è un *surplus* sul mercato e rilasciandolo durante i periodi di magra, a prezzi moderati.

Efficacemente gestiti gli stock di riserve pubbliche, sia a livello regionale che nazionale, possono contribuire a garantire che vi sia cibo disponibile durante le emergenze

umanitarie o durante le catastrofi climatiche. Tramite tali riserve, sarebbe dunque possibile fornire cibo agli affamati e alle persone vulnerabili quando ve ne è più bisogno, a prezzi contenuti, o, se necessario, gratuitamente. Le riserve alimentari hanno, infatti, un importante impatto sui comportamenti alimentari dei mercati. La loro semplice esistenza può calmare la variabilità, e può supportare l'andamento delle impennate dei prezzi dei prodotti alimentari tramite l'iniezione nel mercato, nel momento in cui l'offerta è bassa, limitando, in questi periodi, i possibili impatti della speculazione. Inoltre, se le riserve pubbliche di stock alimentari sono destinate all'approvvigionamento dei piccoli agricoltori e agricoltrici, possono conseguentemente contribuire a sostenere l'agricoltura su piccola scala. Se, infatti, gli acquisti nazionali per le riserve possono essere fatti quando i prezzi sono più bassi e i prodotti non sono più sul mercato (ad esempio durante i periodi di raccolta), i prezzi possono, addirittura, risultare a favore dei produttori, poiché la stabilizzazione dei prezzi aiuta gli agricoltori a prevedere l'andamento dei mercati locali e i futuri possibili investimenti nel settore agricolo. Le riserve sia a livello regionale che nazionale, possono essere in grado di supportarsi a vicenda e migliorare ulteriormente la stabilizzazione dei prezzi attraverso la collaborazione tra gli attori in campo.

Raccomandazioni:

CONCORD incoraggia fortemente l'Unione Europea e gli Stati membri a:

- resistere agli interessi del settore finanziario e sostenere forti misure di regolamentazione, compresa la direttiva MiFID (*Markets in Financial Instruments Directive*), aumentando la trasparenza delle transazioni finanziarie e limitando l'eccessiva speculazione tramite massimali di posizione aggregati per gli operatori finanziari;
- collaborare per migliorare la *governance*, la trasparenza e il controllo dei mercati alimentari mondiali tanto a livello internazionale che nazionale;
- collaborare per rafforzare il sistema globale di riserve di cibo che organizza le scorte a livello locale, nazionale e regionale. Scorte che devono essere destinate pubblicamente all'approvvigionamento da piccoli agricoltori e agricoltrici, e possono contribuire a sostenere la piccola agricoltura.

⁴⁵ UNCTAD (2008) *Addressing the global food crisis. Key trade, investment and commodity policies in ensuring sustainable food security and alleviating poverty*, p.61, Commissione Europea (2009) *Un miglior funzionamento della filiera alimentare in Europa*, p.2

⁴⁶ UNCTAD (2011) *Price Formation in Financialized Commodity Markets: The Role of Information*

⁴⁷ FAO, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, World Bank et al.(2011) *Interagency Report to the G20: Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*

⁴⁸ F. Kaufman (luglio 2010) *The food bubble: how Wall Street starved millions and got away with it* in Harper's Magazine, p.32

⁴⁹ Panel di esperti di alto livello sulla sicurezza alimentare, Comitato della FAO sulla Sicurezza Alimentare Globale (2011), *Volatilità dei prezzi e sicurezza alimentare*

3.3 Il cambiamento climatico e lo sfruttamento di terre straniere

Le crisi alimentari in espansione in Africa orientale costituiscono solo il più recente di una serie di eventi che mostrano che il mondo sta assistendo all'impatto devastante sulla salute umana causata dai cambiamenti climatici e dalla sicurezza alimentare globale. Nel 2010, gli incendi boschivi in Russia, i progetti in Brasile e le inondazioni in Australia hanno prosciugato le riserve alimentari mondiali, spingendo 44 milioni di persone in condizioni di estrema povertà. Sono soprattutto i Paesi in Via di Sviluppo a subire il peso dei cambiamenti climatici. Secondo il *Panel* intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC), i raccolti delle produzioni agricole potrebbero, a causa del cambiamento climatico, ridursi, in alcuni di questi paesi fino al 50%⁵⁰.

L'UE deve impegnarsi a ridurre le proprie emissioni di gas serra in tutte le sue politiche e limitare produzione e consumo attualmente a livelli insostenibili. L'attuale produzione alimentare dell'Unione Europea richiede, invece, un incremento di 2,2 volte la bio-capacità dei terreni agricoli in Europa. Soprattutto l'importazione, da parte della UE, del nutrimento per gli animali ha dei drammatici impatti ambientali. Quando il prezzo della soia è aumentato nel 2007 è raddoppiata la deforestazione in Sud America, che è il più grande fornitore di soia europeo. Ridurre la dipendenza dell'UE dalle importazioni di colture proteiche, che infligge gravi danni ambientali nei paesi esportatori potrebbe anche contribuire a ridurre l'effetto serra causato dall'emissione dei gas.⁵¹

Le politiche dell'UE rivolte ad assicurarsi le proprie scorte alimentari ed energetiche comportano un aggressivo accaparramento di terreni agricoli nei Paesi in Via di Sviluppo privando le popolazioni locali del controllo sulle proprie risorse naturali dalle quali dipende la loro vita. Le importazioni nette dell'UE di generi alimentari richiedono attualmente 35 milioni di ettari di terreno al di fuori dell'Europa per essere prodotte, equivalenti a tutto il territorio della Germania⁵². Inoltre, la richiesta dell'UE per i biocarburanti è anche il principale motore per accelerare l'uso di terra straniera.

Per esempio, ActionAid ha recentemente documentato come il progetto per una piantagione di biocarburanti nei Dakatcha Woodlands, in Kenya, violerà i diritti umani fondamentali di una comunità indigena di oltre 20.000 persone⁵³. Questo caso illustra, in realtà, una tendenza panafricana. La FAO stima che negli ultimi tre anni 20 milioni di ettari di terreni agricoli nel continente africano è stata acquisita per interessi stranieri⁵⁴.

In Asia, è possibile osservare la stessa tendenza distruttiva. APRODEV ha dimostrato come in Cambogia oggi, centinaia di migliaia di persone vengono privati delle loro case, dei terreni agricoli, delle foreste e delle fonti di poiché l'élite dirigente del paese ha permesso agli investitori di saccheggiare il paese per i propri profitti in nome dello 'sviluppo' (vedi box)⁵⁵.

La frenesia del land-grabbing in Cambogia

Nelle zone rurali, almeno 3 milioni di ettari - più della metà della massa totale dei seminativi della Cambogia - sono stati concessi alle imprese private come concessioni per lo sviluppo di piantagioni agro-industriali e per dei progetti minerari. La canna da zucchero è oggi una delle principali "culture boom" all'origine della frenesia del land-grabbing cambogiano. Negli ultimi due anni, c'è stata una rapida espansione nell'industria dello zucchero cambogiana, con più di 80.000 ettari di terra in concessione ad imprese private per la produzione industriale della canna da zucchero. Le foreste di compensazione, il dragaggio di sabbia e il sequestro di terreni produttivi su larga scala minacciano l'equilibrio ecologico e i mezzi di sostentamento e la sicurezza alimentare delle famiglie rurali. Decine di comunità rurali e indigene sono state sfrattate e sono senza casa a causa delle concessioni dei terreni negli ultimi cinque anni, mentre molti altri hanno subito i cambiamenti nell'utilizzo delle risorse economiche comuni con un ridotto accesso ad un'agricoltura di sussistenza ai pascoli e la distruzione delle foreste che hanno usato per generazioni per la raccolta di prodotti alimentari e forestali. Gli osservatori locali e internazionali sui diritti umani, compreso l'Ufficio delle Nazioni Unite dell'Alto Commissario per i Diritti dell'uomo, hanno documentato gravi e diffuse violazioni dei diritti umani e ambientali nonché i danni causati da queste aziende che riguardano più di 12.000 persone.

Fonte: APRODEV (2010) *Bittersweet, A Briefing Paper on Industrial Sugar Production, Trade and Human Rights in Cambodia*

50 IPCC (2007) *Climate Change 2007: Synthesis Report*

51 Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 marzo 2011 sul deficit proteico nell'UE: quale soluzione per questo annoso problema? (2010/2111(INI))

52 H von Witzke e S. Noleppa (2009) *Eu agricultural production and trade: Can more efficiency prevent increasing "land-grabbing" outside of Europe*

53 Action Aid (Maggio 2011) *Fueling Evictions. Community cost of EU biofuels boom*

54 CSO Monitoring 2009-2010 *Advancing African Agriculture (AAA): Land Grab study*

55 APRODEV (2010) *Bittersweet, A Briefing Paper on Industrial Sugar Production, Trade and Human Rights in Cambodia*

Raccomandazioni:

CONCORD incoraggia fortemente l'Unione Europea e gli Stati membri a:

- ridurre l'impronta ecologica Europea sui paesi in via di sviluppo rivedendo i modelli di produzione e consumo insostenibili nelle regioni dell'UE e non solo. Le questioni prioritarie sono:

- Limitare la dipendenza dell'UE dalle importazioni di proteine animali provenienti da produzione zootecniche insostenibili promuovendo modelli di colture foraggere e moderando l'abitudine al consumo di carne;

- Limitare la dipendenza dai concimi azotati, il cui utilizzo contribuisce al riscaldamento globale, promuovendo l'integrazione tra l'agricoltura e le attività zootecniche, le colture di legumi e l'agricoltura biologica.

- garantire e monitorare che la UN Voluntary Guidelines per una Governance Responsabile sulla Titolarità di Terra sia rispettato in tutte le politiche pertinenti;

- garantire che le politiche che riguardano le tendenze globali come l'accaparramento di terra e acqua siano guidate da forti criteri di sostenibilità sia dal punto di vista sociale che ambientale, con particolare riguardo alla produzione dei biocarburanti;

- tracciare un percorso chiaro in tutte le politiche pertinenti che contribuisca agli obiettivi di riduzione dei gas serra adottati dall'Unione Europea e che vada verso l'obiettivo a lungo termine di riduzione dell'80% di emissioni entro il 2050;

- nel processo di Rio +20, assicurare che l'agricoltura sia un tema fondamentale nella politica e nell'azione mondiale perché è sia la causa che un componente chiave di qualsiasi soluzione ai problemi ambientali, climatici e sociali, mondiali.

**ATTUALMENTE LE IMPORTAZIONI NETTE
DI ALIMENTI DELLA UE RICHIEDONO,
PER ESSERE PRODOTTI,
35 MILIONI
DI ETTARI
DI TERRENO AL DI FUORI DELL'EUROPA,
EQUIVALENTE A TUTTO IL TERRITORIO
DELLA GERMANIA.**

MIEMBRI DI CONCORD

AS Membro Associato, **NP** Piattaforma Nazionale, **NW** Rete di lavoro

NW ActionAid International	NP Finlandia: Kehys	NW Oxfam International
NW ADRA	NP Francia: Coordination SUD	NW Plan International
AS ALDA	NP Germania: VENRO	NP Polonia: Grupa Zagranica
NW APRODEV	NP Grecia: Hellenic Committee of NGOs	NP Portogallo: Plataforma ONGD
NP Austria: Globale Verantwortung	NP Ungheria: HAND	NP Romania: FOND
NP CONCORD Belgio	NW IPPF European Network	NW Save the Children International
NP Bulgaria: BPID	NW Islamic ReliefWorldwide	NP Slovacchia: MVRO
NW CARE International	NW Handicap International	NP Slovenia: SLOGA
NW Caritas Europa	NP Irlanda: Dochas	NW Solidar
NW CBM International	NP Italia: ONG Italiane	NP Spagna: Coordinadora ONGD
NW CIDSE	NP Latvia: Lapas	NP CONCORD Suecia
NP Repubblica Ceca: FoRS	NP "LU" Lithuanian development NGO umbrella	NW Terres des hommes FI
NP Cipro: CYINDEP	NP Lussemburgo: Cercle	NP Regno Unito: Bond
NP CONCORD Danimarca	NP Malta: SKOP	NW World Vision International
NP Estonia: AKU	NP Paesi Bassi: Partos	AS World Wide Fund for Nature (WWF)
NW EU-CORD		
NW Eurostep		

La coerenza delle politiche di sviluppo dell'Unione Europea

Una disposizione del Trattato di Lisbona.
Un dovere per il rispetto dei Diritti Umani"



I punti di vista espressi in questa pubblicazione non riflettono necessariamente l'opinione della Commissione Europea
Editore: O. Consolo, CONCORD, 10 Square Ambiorix,
B-1000 Bruxelles. Novembre 2011.
CONCORD a.i.s.b.l.: 10 square Ambiorix - 1000 Brussels,
Belgio- Telf.: +32 2 743 87 60 - Fax: +32 2 732 19 34.

www.concordeurope.org
www.gvc-italia.org

Edizione italiana a cura di GVC



un mondo di solidarietà

European NGO confederation
for relief and development

CONCORD

Confédération européenne des ONG
d'urgence et de développement